Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

29 304 Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid

Nr. 5 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2015

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Inspectie SZW (ISZW) hebben een signaal opgesteld over de relatie tussen toezicht en certificatie. Zij hebben dit signaal aangeboden aan de meest betrokken ministers. Op verzoek van de genoemde toezichthouders stuur ik dit signaal naar uw Kamer[1]. Mede namens de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), beide bewindspersonen van Infrastructuur en Milieu (IenM) en de Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) geef ik tevens in algemene zin een kabinetsreactie op dit signaal. Voor zover het signaal ingaat op de rol van certificaten (bij het toezicht) op specifieke terreinen van wet- en regelgeving wordt uw Kamer, indien daar aanleiding toe is, door de betrokken bewindspersonen via de gebruikelijke weg nader geïnformeerd.

Het kabinet hecht aan de reflectieve functie van het toezicht, waarbij periodiek wordt stilgestaan bij ontwikkelingen, kansen, risico's en bedreigingen die van invloed (kunnen) zijn op het functioneren van toezichthouders en de actieve terugkoppeling van hierbij opgedane inzichten aan het beleid. Het kabinet heeft recent in zijn reactie op de rapporten «Toezien op publieke belangen» en «Van Tweeluik naar Driehoeken» van de WRR (Kamerstuk 33 822, nr. 3) het belang hiervan onderstreept. Daarnaast is het signaal een product van samenwerking tussen rijksinspectiediensten. Het kabinet juicht toe dat inspectiediensten door samen te werken en ervaringen uit te wisselen streven naar verdere verdieping van de reflectie en verbetering van het toezicht.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29304-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Samenvatting van het signaal

De drie rijksinspecties hebben bij het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving in hun domeinen te maken met het werk van certificerende instellingen (CI's). Dit kan enerzijds het geval zijn omdat wet- en regelgeving soms de verplichting bevat dat bedrijven dienen te beschikken over bepaalde certificaten (de zogenoemde toelatingsvariant van certificatie). Anderzijds kunnen inspectiediensten, wanneer wet- en regelgeving geen verplichting bevat te beschikken over certificaten, bij de vormgeving van het risicogebaseerd toezicht op de naleving van wet- en regelgeving er gebruik van maken dat bedrijven beschikken over certificaten (de toezichtondersteuningsvariant van certificatie).

Wanneer de beschikking over certificaten voldoende gerechtvaardigd vertrouwen biedt dat de overeenkomstige wet- en regelgeving volledig wordt nageleefd kunnen inspectiediensten beslissen hier rekening mee te houden in hun toezicht. Op deze wijze kan de beschikbare capaciteit van inspectiediensten zo effectief mogelijk worden ingezet. Dit veronderstelt goed werkende certificatiestelsels, zoals kwaliteitssystemen, binnen de private sector. Essentieel is dat de overheid moet kunnen vertrouwen op de goede werking van het systeem van certificering.

De inspectiediensten geven in hun signaal aan dat certificatie inderdaad een waardevolle bijdrage kan leveren aan de naleving van wet- en regelgeving. Ze constateren echter dat in de praktijk het bezit van certificaten of keurmerken niet in alle gevallen voldoende zekerheid biedt dat de desbetreffende bedrijven de wet- en regelgeving volledig naleven. Zij concluderen daarom dat ze zich steeds kritisch moeten afvragen of certificatie voldoende zekerheid biedt over de naleving van wet- en regelgeving en of ze terug kunnen treden in hun toezicht wanneer bedrijven beschikken over bepaalde certificaten. In een aantal gevallen waarin toezichthouders meenden dat een certificaat onvoldoende zekerheid hiervoor bood, heeft overleg tussen toezichthouders en CI's geleid tot verbeteringen; in een enkel geval is gekozen om een certificaat geen rol meer te laten spelen bij het toezicht.

De inspectiediensten noemen in het signaal een aantal risico's bij certificatie die de mogelijkheden van het benutten van certificaten bij het toezichtsregiem beperken. Het kan voorkomen dat controles door de CI's niet (altijd) van voldoende kwaliteit zijn of niet voldoende inzichtelijk zijn voor de toezichthouders. Ook kunnen CI's soms terughoudend zijn in het nemen van maatregelen of sancties wanneer bedrijven de certificatie-eisen niet of onvoldoende naleven. Als mogelijke achtergrond hierbij wijzen de inspectiediensten erop dat CI's commerciële partijen zijn: een CI wordt door een certificaathouder betaald voor het verkrijgen van het certificaat. Daarnaast leiden ook economische omstandigheden ertoe dat er druk is op de CI's om zo goedkoop mogelijk te werken, waardoor de kwaliteit van controles onder druk kan komen te staan. Voorts wijzen de inspectiediensten er op dat de informatie-uitwisseling tussen rijkstoezichthouders en CI's niet altijd voldoende is. Ook stellen zij dat certificatie niet geschikt is om fraude en andere malafide praktijken aan te pakken. Certificatie kan dus niet in de plaats van nalevingstoezicht en handhaving komen.

De inspectiediensten hebben gezamenlijk een aantal criteria geformuleerd die ze gebruiken als uitgangspunten en leidraad voor het maken van afspraken met private partijen over aangepast toezicht op basis van certificatie. Deze leidraad stelt hen in staat om te toetsen of een certificeringsstelsel voldoende waarborg biedt om bij hun toezicht er op te kunnen

vertrouwen en biedt aangrijpingspunten voor het ondernemen van verbeteringsacties.

Beleidsreactie

Certificatie is het geheel aan activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling (CI) vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen. Daarbij kan certificatie al dan niet onder accreditatie plaatsvinden. Indien er sprake is van geaccrediteerde certificatie is de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en de deskundigheid van CI's geborgd door accreditatie van de Raad voor Accreditatie (RvA) of een andere erkende accreditatie-instantie. Bij certificatie gaat het om een private samenwerking tussen twee partijen: de CI en het betreffende bedrijf. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om de keurmerken zoals aangegeven in de brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2014 (Kamerstuk 26 485, nr. 196). Over de uitkomsten van het onderzoek van IenM en de Autoriteit Consument & Markt over keurmerken wordt uw Kamer separaat geïnformeerd. Zoals hierboven beschreven kan de overheid op verschillende manieren gebruik maken van certificatie.

Ten algemene concluderen de inspectiediensten dat certificatie bij het toezicht toegevoegde waarde kan hebben. Certificatie kan het toezicht evenwel niet vervangen. Ik onderschrijf deze conclusies volledig: toezicht en certificatie zijn twee verschillende zaken. Zoals bedrijven verantwoordelijk zijn voor de naleving van wet- en regelgeving, zo zijn inspectiediensten verantwoordelijk voor het toezicht hierop. Wanneer bedrijven certificaten bezitten, houdt de verantwoordelijkheid van toezichthouders niet op. Wel kan dit een rol spelen bij het effectiever en efficiënter inrichten van het (risicogebaseerde) overheidstoezicht. Per stelsel moet worden bekeken hoe het publieke toezicht en de certificatie het beste op elkaar kunnen aansluiten. De uitdaging hierbij is dat er geen onnodige (dubbele) lasten ontstaan en er tegelijkertijd wel voldoende toezicht is om de naleving van wet- en regelgeving effectief te borgen.

De inspecties geven voor de door hen in dit signaal betrokken stelsels aan dat de ervaringen met certificatie wisselend zijn. Het signaal is gebaseerd op een risicogestuurde selectie van bedrijven en is daarmee dus niet representatief voor hele sectoren. Er kan dus geen conclusie getrokken worden over de mate waarin geconstateerde risico's zich voordoen in gehele sectoren en of dat in alle sectoren het geval zal zijn. Dit neemt niet weg dat, als in een bepaald geval certificatie onvoldoende functioneert, zal moeten worden bekeken hoe dit kan worden verbeterd.

Hierbij is het allereerst nodig om te onderzoeken of er een relatie is tussen gesignaleerde tekortkomingen en het certificaat. Een certificaat heeft namelijk een eigen reikwijdte. Indien de tekortkomingen in naleving van de wet- en regelgeving die de inspectie constateert niet door het certificaat worden afgedekt kunnen die tekortkomingen natuurlijk niet worden toegerekend aan het betreffende certificaat.

Van geval tot geval, onder andere afhankelijk van de variant van certificatie, kunnen de noodzakelijke verbeteringen verschillen. Als in de toelatingsvariant de eis te beschikken over een certificaat naar de mening van inspectiediensten onvoldoende zekerheid biedt dat de hiermee beoogde doelen van de wetgever worden gediend, is uiteraard wenselijk dat inspectiediensten hieromtrent hun ervaringen delen met degenen die verantwoordelijk zijn voor de wet- en regelgeving. Bij de toezichtonder-

steuningsvariant kan de inspectiedienst in overleg met betrokken private partijen bezien hoe de ondersteuning van het certificaat aan het toezicht verbeterd kan worden. Zo zou er bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn voor de schemabeheerder[2] om een certificatie schema[3] aan te passen wanneer de reikwijdte van het certificaat niet overeenkomt met de betreffende wet- en regelgeving, of voor de normeigenaar om de norm aan te passen als die onvoldoende aansluit bij wat volgens de inspectiediensten wenselijk is. Ook kunnen inspectiediensten, indien er sprake is van geaccrediteerde certificatie, over hun bevindingen met de RvA overleggen, zodat de RvA bij controles van CI's extra aandacht aan bepaalde zaken kan besteden om zo de kwaliteit van de certificatie te bevorderen. Of, indien er nog geen sprake is van geaccrediteerde certificatie, er kan gekeken worden of het stelsel onder accreditatie gebracht kan worden.

De door de inspectiediensten opgestelde leidraad met criteria kan een goed hulpmiddel zijn bij het onderzoek hoe in een specifiek stelsel overheidstoezicht en certificatie het best op elkaar kunnen aansluiten. Gezien de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor naleving van wet- en regelgeving verwacht ik van het bedrijfsleven een constructieve houding in een dergelijk overleg.

De inspectiediensten wijzen ook op het belang van goede informatie-uitwisseling tussen CI's en inspectiediensten voor een effectieve en efficiënte samenwerking. Volgens de inspectiediensten zijn er juridische belemmeringen voor de uitwisseling van informatie. Zij pleiten daarom voor aanpassing van wetgeving.
Ook binnen de bestaande juridische kaders zijn er echter mogelijkheden voor verbetering van de informatie-vergaring door inspectiediensten. Indien een CI bepaalde informatie niet kan delen, kan een inspectiedienst bijvoorbeeld zelf informatie opvragen bij de certificaathouders. Ik roep de inspectiediensten daarom op om eerst in overleg met betrokken private partijen de mogelijkheden voor verbetering van de informatie-vergaring goed te verkennen. Hierbij doe ik ook een beroep op het bedrijfsleven om zich in te spannen om verbeteringen in de informatie-uitwisseling mogelijk te maken.

Meer in het algemeen merk ik nog op, dat bij het onderzoek naar de mogelijkheden voor een zo goed mogelijke aansluiting tussen toezicht en certificatie een juist begrip moet bestaan van de eigen rol en verantwoordelijkheid van CI's. CI's kunnen en mogen niet worden beschouwd als een uitvoerende dienst van de toezichthouders. Anders dan bij het overheidstoezicht hebben de CI en de certificaathouder een horizontale verhouding. Certificatie is meer gericht op een proces van continue verbetering, terwijl overheidstoezicht gericht is op formele handhaving van wettelijke eisen.

Tot slot

In 2003 heeft het kabinet een standpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid vastgesteld (Kamerstuk 29 304, nr. 1). Inmiddels is verordening (EG) Nr. 765/2008 van het Europees parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 van kracht geworden. Deze verordening reguleert de accreditatie-infrastructuur op Europees niveau. Door het van kracht worden ervan is

---

[2] De schemabeheerder is de partij die, samen met de belanghebbenden en deskundigen, een certificatieschema opstelt en onderhoudt.

[3] Een certificatieschema bevat de eisen aan het te certificeren object en beschrijft tevens op welke manier de CI's bepaalde controles moeten uitvoeren.

het kabinetsstandpunt uit 2003 niet meer geheel actueel. Ik streef er daarom naar uw Kamer begin 2015 een nieuwe versie van dat kabinetsstandpunt te sturen. Het signaal van de inspectiediensten zal ik bij die actualisatie betrekken.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp